RESOLUCIÓN 1093/2024 DE RECLAMACIÓN EN MATERIA DE DERECHO DE ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA

Reclamación	614/2024
Persona reclamante	XXXXX
Entidad reclamada	Servicio Andaluz de Salud
Artículos	24 LTPA; 24 LTAIBG.
Normativa y abreviaturas	Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA); Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG); Reglamento General de Protección de Datos (RGPD).

ANTECEDENTES

Primero. Presentación de la reclamación.

Mediante escrito presentado el 3 de julio de 2024 la persona reclamante, interpone ante este CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA (en adelante Consejo) Reclamación en materia de acceso a la información pública contra la entidad reclamada, al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG) y del artículo 33 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante LTPA).

Segundo. Antecedentes a la reclamación.

1. La persona reclamante presentó el 3 de junio de 2024, ante la entidad reclamada, solicitud de acceso a información en los siguientes términos:

> *"PRIMERO.- Que el Expediente de Información Reservada nº [nnnnn] fue iniciado mediante Acuerdo de esta Dirección General de Personal del SAS de fecha 9 de febrero de 2024.*
>
> *(…) En su virtud,*
>
> *"SOLICITO a la Dirección General de Personal del SAS que: a) resuelva el expediente de Información Reservada nº [nnnnn] y me notifique mediante resolución motivada si el mismo ha sido archivado o si, por el contrario, se ha incoado expediente disciplinario contra la Sra. [nombre de tercera persona] por los hechos denunciados; b) Me informe sobre si, a fecha de hoy, ha sido dictada la correspondiente propuesta que ha de emitir el Sr. Instructor y, en caso de que así sea, me sea comunicada la misma".*

2. En la reclamación, la persona reclamante manifiesta que no ha obtenido respuesta de la entidad reclamada.

Tercero. Sobre la reclamación presentada.

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

En la reclamación presentada se indica, en lo que ahora interesa:

> *" (…) En su virtud,*
>
> *"SOLICITO al Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía que requiera a la Dirección General de Personal del SAS para que informe sobre el estado de tramitación del expediente IR nº [nnnnn] y, en su caso, para que dicha Dirección notifique la decisión finalmente adoptada, entregando copia de la resolución motivada al respecto, así como del resto del expediente administrativo tramitado".*

Cuarto. Tramitación de la reclamación.

1. El 8 de julio de 2024 el Consejo notifica a la persona reclamante comunicación de inicio del procedimiento para la resolución de la reclamación. El mismo día se solicitó a la entidad reclamada copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación. Dicha solicitud es comunicada asimismo por correo electrónico de fecha 8 de julio de 2024 a la Unidad de Transparencia respectiva.

2. El 18 de septiembre de 2024 la entidad reclamada presenta escrito de respuesta a este Consejo. Entre la documentación remitida, se incluye la respuesta notificada a la persona solicitante el día 5 de agosto de 2024 con el siguiente contenido, en lo que ahora interesa:

> *"Primera: Inexistencia de un procedimiento de acceso a la información pública.*
>
> *"De acuerdo con el artículo 33.1 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, frente a toda resolución expresa o presunta en materia de acceso, podrá interponerse reclamación ante el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa. Esta reclamación se regirá por lo establecido en la legislación básica en materia de transparencia y por lo previsto en dicha ley.*
>
> *"En este caso, sin embargo, el reclamante ante el Consejo ostenta la condición de denunciante en un procedimiento de actuaciones previas, instruido al amparo del artículo 55 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que establece que con anterioridad al inicio del procedimiento, el órgano competente podrá abrir un período de información o actuaciones previas con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento. Sigue dicho artículo, especificando que en el caso de procedimientos de naturaleza sancionadora, las actuaciones previas se orientarán a determinar, con la mayor precisión posible, los hechos susceptibles de motivar la incoación del procedimiento, la identificación de la persona o personas que pudieran resultar responsables y las circunstancias relevantes que concurran en unos y otros.*
>
> *"Esta condición de denunciante se desprende de la documentación aportada por el reclamante así como del propio objeto de la reclamación en la que solicita a ese Consejo de Transparencia y Protección de Datos «que requiera a la Dirección General de Personal del SAS para que informe sobre el estado de tramitación del expediente IR nº [nnnnn] y, en su caso, para que dicha Dirección notifique la decisión finalmente adoptada, entregando copia de la resolución motivada al respecto, así como del resto del expediente administrativo tramitado».*

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

“La disposición adicional primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, relativa a las regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública, establece en su apartado primero que la normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo. Sigue, en su apartado segundo, estableciendo que se regirán por su normativa específica, y por dicha ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información.

“En ese sentido, es la Ley 5/2023, de 7 de junio, de la Función Pública de Andalucía, la que en su artículo 174.5, párrafo segundo, prevé el régimen específico de acceso a la información del denunciante al establecer que todas las personas denunciantes que formulen una denuncia tendrán derecho, desde el momento de la presentación de la misma, a su tramitación y a conocer el estado de dicha tramitación.

“Por todo lo anterior, esta Dirección General estima que no es de aplicación el régimen de acceso a la información pública previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre y en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, al estar previsto un régimen específico de acceso a la información del reclamante, en su condición de denunciante, así como por la ausencia de una resolución expresa o presunta de esta Dirección General en materia de acceso, interesando la inadmisión de la reclamación presentada.

“Segunda: Satisfacción, en vía administrativa, de la solicitud de información del denunciante.

“En relación con la información a la que hace referencia el reclamante en su escrito dirigido a ese Consejo, consta en el expediente de información reservada IR n.º [nnnnn] oficio, de 10 de julio de 2024, de la Jefa del Servicio de Régimen Jurídico de Personal de esta Dirección General, dirigido a [nombre de la persona reclamante], por el que acusa recibo de su solicitud de 3 de junio de 2024 y se le informa que «recibidas con fecha 17/06/2024 las conclusiones de dicha información reservada por parte de la persona que la ha llevado a cabo, se le informa que la propuesta del tramitador ha sido la de archivar la Información Reservada por no contarse con base para la apertura de expediente disciplinario respecto del acoso laboral denunciado».

“Además, se le informa que «con fecha de 4 de julio de 2024 se ha dictado Resolución de la Directora General de Personal ordenando el archivo de la IR [nnnnn]».

“Se acompaña a este informe una copia del oficio de la Jefa del Servicio de Régimen Jurídico de Personal así como una copia de la documentación de Correos que acredita su recepción por el destinatario el pasado 5 de agosto de 2024.

“Por todo lo anterior, esta Dirección General solicita la inadmisión de la reclamación presentada, quedando a disposición de ese Consejo”.

3. El 23 de septiembre de 2024 el Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía dicta Acuerdo por el que se amplía el plazo máximo de resolución del procedimiento de esta reclamación en 3 meses a contar desde el día siguiente a la fecha máxima de resolución.

Dicho acuerdo es remitido a la entidad reclamada y a la persona reclamante el 23 de septiembre de 2024.

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero. Sobre la competencia para la resolución de la reclamación.

1. De conformidad con lo previsto en los artículos 24 LTAIBG y 33 LTPA, en relación con lo dispuesto en el artículo 3.1.c) LTPA, al ser la entidad reclamada una agencia administrativa de la Administración de la Junta de Andalucía, el conocimiento de la presente reclamación está atribuido a la competencia de este Consejo.

2. La competencia para la resolución reside en el Director de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.1. b) LTPA.

3. Debe destacarse a su vez que, en virtud del artículo 16.5 del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, *"[e]l personal funcionario del Consejo, cuando realice funciones de investigación en materias propias de la competencia del Consejo, tendrá el carácter de agente de la autoridad"*, con las consecuencias que de aquí se derivan para los sujetos obligados en relación con la puesta a disposición de la información que les sea requerida en el curso de tales funciones investigadoras.

Segundo. Sobre el cumplimiento del plazo en la presentación de la reclamación.

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo en el artículo 24.2 LTAIBG la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

Sobre el plazo máximo de resolución, el artículo 32 LTPA establece que las solicitudes deberán resolverse y notificarse en el menor plazo posible. En el ámbito de la entidad reclamada, el plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de 20 días hábiles desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver, prorrogables por igual período en el caso de que el volumen o la complejidad de la información solicitada lo requiera.

Sobre el silencio administrativo, establece el artículo 20.4 LTAIBG que transcurrido del plazo máximo de resolución sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada. A su vez, los artículos 20.1 LTAIBG y artículo 32 LTPA establecen que el plazo máximo de resolución podrá ampliarse por el mismo plazo, respectivamente, en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.

2. En el presente supuesto la solicitud fue presentada el 3 de junio de 2024 y la reclamación fue presentada el 3 de julio de 2024. Así, considerando producido el silencio administrativo transcurrido el plazo máximo para resolver desde la solicitud, la reclamación ha sido presentada en plazo, conforme a lo previsto en el artículo 24.2 LTAIBG y el artículo 124 LPAC.

Tercero. Consideraciones generales sobre el derecho de acceso a la información pública.

1. Constituye "información pública" a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia, *"los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*" [art. 2 a) LTPA].

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

Según establece el artículo 24 LTPA, "*[t]odas las personas tienen derecho de acceder a la información pública veraz […] sin más limitaciones que las contempladas en la Ley*". Y el artículo 6 a) LTPA obliga a que su interpretación y aplicación se efectúe tomando en consideración el "*principio de transparencia, en cuya virtud toda la información pública es en principio accesible y sólo puede ser retenida para proteger otros derechos e intereses legítimos de acuerdo con la Ley*".

La legislación reguladora de la transparencia, pues, se fundamenta y estructura en torno a una regla general de acceso a la información pública, que únicamente puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permiten su restricción o denegación.

2. Las causas de inadmisión se encuentran enumeradas en el artículo 18 («Causas de inadmisión») LTAIBG, y su aplicación debe ser objeto de una interpretación restrictiva y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado (Resolución CTPDA 451/2018, FJ 5º).

Sobre ello nos dice el Tribunal Supremo en la Sentencia n.º 1547/2017, de 16 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera):

> *"La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. [...] Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley...*" (Fundamento de Derecho Sexto).

3. Los límites al derecho de acceso están contenidos en el artículo 14 LTAIBG, y al igual que las causas de inadmisión, deben ser interpretados restrictivamente y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado en cada caso concreto.

Cuarto. Consideraciones de este Consejo sobre el objeto de la reclamación.

1. El objeto de la solicitud de información eran pretensiones relacionadas con un expediente de información reservada (Nº. [nnnnn]) en el que la persona reclamante había sido denunciante.

Respecto a la primera de las pretensiones (que se resuelva el expediente) debemos hacer una aclaración y es que no podría ser acogida, por cuanto que es una pretensión que resulta ajena a la noción de "información pública", toda vez que con la misma no se persigue acceder a documentos o contenidos que previamente obren en poder de la entidad reclamada —como exige el transcrito art. 2 a) LTPA—, sino que éste realice una actuación como es la resolución de un expediente, cuestión que, con toda evidencia, queda extramuros del ámbito objetivo delimitado en la LTPA.

2. Pero es que respecto al resto de las pretensiones incluidas en el escrito de 3 de junio de 2024, relativas al expediente en cuestión (que se le notifique si se ha archivado o se ha incoado el expediente disciplinario, que se le informe si se ha dictado propuesta por el instructor), la entidad reclamada ha alegado que no se trata de un "*procedimiento de acceso a la información pública"* sometido a la normativa de transparencia ya que "*el reclamante ante el Consejo ostenta la condición de denunciante en un procedimiento de actuaciones previas, instruido al amparo del*

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

artículo 55 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que establece que con anterioridad al inicio del procedimiento, el órgano competente podrá abrir un período de información o actuaciones previas con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento. Sigue dicho artículo, especificando que en el caso de procedimientos de naturaleza sancionadora, las actuaciones previas se orientarán a determinar, con la mayor precisión posible, los hechos susceptibles de motivar la incoación del procedimiento, la identificación de la persona o personas que pudieran resultar responsables y las circunstancias relevantes que concurran en unos y otros".

Considera la entidad reclamada que sería aplicable en este supuesto, el párrafo segundo de la disposición adicional primera LTAIBG que establece que *"[S]e regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información".*

Argumenta la entidad reclamada que, como consecuencia de su condición de denunciante, la persona reclamante ostenta el derecho a conocer el estado de la tramitación del expediente resultado de su denuncia (en ese caso el expediente de información reservada). Este derecho se reconoce en el párrafo segundo del artículo 174.5 de la Ley 5/2023, de 7 de junio, de la Función Pública de Andalucía, según el cual, "*[S]in perjuicio de otros derechos reconocidos en la legislación del procedimiento administrativo común, todas las personas denunciantes que formulen una denuncia tendrán derecho, desde el momento de la presentación de la misma, a su tramitación y a conocer el estado de dicha tramitación".*

Entiende la entidad reclamada que como consecuencia del reconocimiento de este derecho a conocer el estado de la tramitación del expediente resultado de su denuncia, existe un "*régimen específico de acceso a la información del denunciante".*

Debemos valorar si, como argumenta la entidad reclamada, "*no es de aplicación el régimen de acceso a la información pública previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre y en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, al estar previsto un régimen específico de acceso a la información del reclamante, en su condición de denunciante"*.

Si bien es cierto que en el artículo 174.5 de la Ley 5/2023, de 7 de junio, de la Función Pública de Andalucía se reconoce al denunciante el derecho, una vez presentada la denuncia a *"su tramitación y a conocer el estado de dicha tramitación",* no podemos entender que esto configura una regulación de un completo "régimen jurídico de acceso" como exige la citada disposición adicional de la LTPA.

En cualquier caso, la interpretación de la citada disposición adicional se ha modificado por varios pronunciamientos del Tribunal Supremo dictados en recursos de casación (SSTS 483/2022, de 7 de febrero, de 10 de marzo de 2022, de 5 de abril de 2022, de 8 de marzo de 2021 y de 18 de marzo de 2021) que concluyen que, en los supuestos que exista un régimen específico de acceso a la información, ya sea completo o parcial, resultará de aplicación supletoria la normativa de transparencia. En aplicación de esta doctrina, este Consejo viene manteniendo en resoluciones como la núm. 779/2022, de 23 de noviembre o la núm. 410/2024 de 17 de mayo, que, si la regulación específica no establece lo que podríamos denominar un "*régimen propio y específico de recursos*" adaptado a la naturaleza de la materia de que se trate, resultará de aplicación supletoria el artículo 24 de la LTAIBG y será admisible la reclamación prevista en el mismo, cuya resolución compete a este Consejo. Esto es, la competencia del Consejo para conocer de la reclamación no depende de que exista o no un régimen específico de acceso, sino que la regulación específica, completa o parcial, del acceso, prevea un sistema de recursos.

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

En el supuesto objeto de la reclamación, analizado el contenido del artículo 174.5 de la Ley 5/2023, de 7 de junio, de la Función Pública de Andalucía, el mismo no contempla un "*régimen específico de recurso*s", por lo que, consideremos o no que en este caso existe un régimen específico de acceso parcial, este organismo de control sería competente para conocer de la reclamación que nos ocupa.

3. Establecida la competencia del Consejo para resolver la reclamación formulada, procede entrar en el fondo del asunto. La persona reclamante solicitó una serie de pretensiones relacionadas con un expediente de información reservada ([nnnnn]) en el que la persona reclamante había sido denunciante. En concreto, solicitó:

> "*a) resuelva el expediente de Información Reservada nº [nnnnn] y me notifique mediante resolución motivada si el mismo ha sido archivado o si, por el contrario, se ha incoado expediente disciplinario contra la Sra. [nombre de tercera persona] por los hechos denunciados;*
>
> *b) Me informe sobre si, a fecha de hoy, ha sido dictada la correspondiente propuesta que ha de emitir el Sr. Instructor y, en caso de que así sea, me sea comunicada la misma".*

Debemos hacer una observación relativa a la reclamación. Y es que en el escrito de reclamación la persona reclamante reitera lo solicitado anteriormente y añade una nueva pretensión, que la entidad reclamada le entregue *"copia de la resolución motivada al respecto, así como del resto del expediente administrativo tramitado".*

Este aspecto de la reclamación, sin embargo, no puede prosperar, pues es doctrina constante de este Consejo que el petitum queda acotado en el escrito de solicitud, sin que quepa proceder a su reformulación o ampliación con posterioridad (entre otras, las Resoluciones 138/2018, FJ 4º; 110/2016 FJ 2º; 47/2016, FJ 5º). Así es, el órgano interpelado "sólo queda vinculado a los términos del petitum tal y como quedan fijados en el escrito de solicitud de la información sin que pueda admitirse un cambio en dicho petitum a lo largo del procedimiento y menos aún, si cabe, en un momento en el que la petición se formula cuando el órgano ya ha resuelto sobre su solicitud inicial" (así, por ejemplo, Resoluciones 138/2018, de 24 de abril, FJ 4º y 110/2016, de 30 de noviembre, FJ 2º). En consecuencia, según venimos sosteniendo, debe desestimarse toda pretensión de ampliar la petición inicial en los correspondientes escritos de reclamación (Resolución 47/2016, de 5 de julio, FJ 3º).

4. Está claro que no existe como tal una regulación alternativa completa pero sí existe en este ámbito material (procedimiento disciplinario) una disposición, el artículo 174.5 de la Ley 5/2023, de 7 de junio, de la Función Pública de Andalucía, que contiene una específica previsión que afecta al derecho de acceso a la información, en concreto, el derecho de todas las personas denunciantes que formulen una denuncia, desde el momento de la presentación de la misma, a su tramitación y a conocer el estado de dicha tramitación.

Al quedar limitado el aspecto de la regulación específica del acceso al reconocimiento del derecho, en todo lo no previsto resultaría de aplicación supletoria la normativa de transparencia.

Y aplicando la normativa de transparencia resulta que entre la documentación aportada por la entidad reclamada a este Consejo consta la acreditación de la notificación practicada a la persona reclamante de la puesta a disposición de la información solicitada, una vez presentada la reclamación, sin que esta haya puesto en nuestro conocimiento ninguna disconformidad respecto de la respuesta proporcionada.

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

Este Consejo ha analizado el contenido de la respuesta ofrecida, estimando que el propósito de la petición inicial ha sido satisfecho y que se ha visto cumplida la finalidad de la transparencia prevista en la LTPA. Procede, por tanto, declarar la terminación del procedimiento de la reclamación por desaparición sobrevenida de su objeto.

En virtud de los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos citados se dicta la siguiente

RESOLUCIÓN

Primero. Declarar la terminación del procedimiento, al haberse puesto a disposición la información solicitada durante la tramitación del procedimiento.

Segundo. Desestimar la reclamación, conforme a lo dispuesto en el apartado 3 del Fundamento Jurídico Cuarto.

Tercero. Inadmitir la reclamación en lo que corresponde a la petición contenida en el apartado primero del Fundamento Jurídico Cuarto.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativo.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

La resolución original consta firmada electrónicamente

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo